

Jarosław JAŃCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rada Europejska i granice projektu integracyjnego. Kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście wyzwań politycznych¹

Streszczenie: Rozwój Unii Europejskiej powoduje zmiany w jej modelu instytucjonalnym. W kontekście działań zewnętrznych dotyczy to z jednej strony rozkładu kompetencji formalnych, z drugiej praktyki funkcjonowania instytucji unijnych, szczególnie w zakresie mechanizmów nieformalnych. Celem niniejszego artykułu jest analiza zaangażowania Rady Europejskiej w kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Pytania badawcze stawiane w analizie dotyczą źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej Rady Europejskiej w zakresie działań zewnętrznych. Odpowiedź na nie udzielona została w oparciu o analizę zachowania Rady Europejskiej w odniesieniu do sposobu konstruowania granic projektu integracyjnego w kontekście relacji z partnerami zewnętrznymi. Metodologicznie tekst opiera się na analizie konkluzji posiedzeń Rady Europejskiej w latach 2011–2017.

Słowa kluczowe: Rada Europejska, działania zewnętrzne Unii Europejskiej, granice

Wprowadzenie

Wraz z postępem procesów integracyjnych, Unia Europejska staje się coraz istotniejszym podmiotem stosunków międzynarodowych. Neofunkcjonalne (Haas, 1964) rozlewanie się integracji na obszary *high politics* w oparciu o logikę *spill over* (Lindberg, 1966) zderza się tu jednak z międzyrządową wizją jednoczenia się kontynentu (Moravcsik, 1993), co w kontekście polityki zagranicznej prowadzi do pytań o model systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Dotyczą one z jednej strony rozkładu

¹ Artykuł został przygotowany w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki: „Rada Europejska w procesie kształtowania kompetencji formalnych i nieformalnych w zakresie działań zewnętrznych Unii Europejskiej”, nr 2015/19/B/HS5/00131.

kompetencji formalnych, z drugiej praktyki funkcjonowania instytucji unijnych, szczególnie w zakresie mechanizmów nieformalnych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zaangażowania Rady Europejskiej w kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Pytania badawcze stawiane w analizie dotyczą źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej Rady Europejskiej. Z uwagi na szeroki obszar zagadnienia, zarówno w wymiarze koncepcyjnym, jak i faktograficznym, zdecydowano się zawęzić zakres analizy. W efekcie zaprezentowane pytania osadzone zostaną w jednym z najdynamiczniejszych w ostatnich latach obszarach – relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej, dodatkowo w odniesieniu do sposobu konstruowania granic projektu integracyjnego w oparciu o relacje z partnerami zewnętrznymi. Metodologicznie badanie opiera się na analizie konkluzji posiedzeń rady Unii Europejskiej w latach 2011–2017, a więc w okresie nowych wyzwań zewnętrznych dla tego ugrupowania integracyjnego, przede wszystkim w postaci Arabskiej Wiosny, dynamizacji relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego oraz kryzysu migracyjnego.

Prezentowany tekst rozpoczyna się debatą koncepcyjną, omawiającą teoretyczne podejścia studiów granicznych do definiowania granic Unii Europejskiej oraz refleksje teoretyczne w zakresie studiów europejskich, odnośnie zmian instytucjonalnych w Unii Europejskiej. Rozważania te kontekstualizują opisywany problem i budują instrumentarium analityczne dla analizy spotkań Rady Europejskiej, zaprezentowane w dalszej części tekstu. Ostatni fragment rozważań prezentuje wnioski.

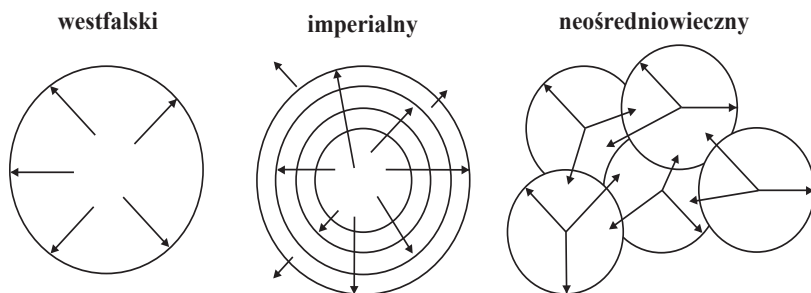
Granice zewnętrzne Unii Europejskiej i granice w działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej

Kategoria granicy stanowi jeden z politycznych fundamentów powojennych procesów integracyjnych w Europie, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Wymiar wewnętrzny dotyczył początkowo zasady nienaruszalności granic i poszanowania integralności terytorialnej państw, z czasem akcent przesunął się na procesy deborderyzacji (Jańczak, 2011), które próbując wcielić w życie mit „Europy bez granic” zmaterializowały się w zasadach i praktyce Układu z Schengen (Coman, 2017). Ciekawszym z punktu widzenia prowadzonej analizy jest jednak wymiar zewnętrzny. Tutaj bowiem przecina się szereg polityk unijnych, które w praktyce dotyczą definiowania granic zewnętrznych na trzech

poziomach: ich lokalizacji, ich przepuszczalności i ich bezpieczeństwa. Wszystkie trzy są pochodną nie tylko wewnętrznych procesów politycznych w Unii Europejskiej, ale także – szczególnie w kontekście rosnącej niestabilności otoczenia międzynarodowego – relacji zewnętrznych z państwami sąsiedzkimi. Te natomiast powstają w wyniku ścierania się interesów państw członkowskich oraz idei pochodzących od instytucji o ponadnarodowym charakterze.

Poszukując ram analitycznych, autor zdecydował się na użycie modeli geopolitycznych zaproponowanych przez Wiliama Waltersa oraz Christophera Browninga i Pertiego Joenniemi. Przyjmują oni trzy schematy organizacji jednostek polityczno-terytorialnych: westfalski, kolonialny i neo-średniowieczny (Walters, 2004; Browning, Joenniemi, 2008), o określonych skutkach dla sposobu organizacji relacji z otoczeniem (Schemat 1).

Schemat 1. Modele Geopolityczne Unii Europejskiej



Źródło: Browning, Joenniemi, 2008.

Model westfalski opiera się na jasno zdefiniowanym terytorium i linearnej granicy je otaczającej, stanowiącej jednocześnie linię oddzielającą wyłączne suwerenności. Unia Europejska interpretowana w tym świetle opierałaby się o logikę wnętrza (definiowanego przez formalne członkostwo) w opozycji do otoczenia (czyli wszystkich państw niebędących członkami). Realna władza polityczna sprawowana jest tu przez instytucje i egzekwowana w jednakowy sposób wewnątrz Unii, tudzież prezentowana jako względny monolit na jej zewnątrz.

Model imperialny bazuje na koncentrycznych kręgach określających większy lub mniejszy stopień uczestnictwa w danej strukturze i coraz słabszym zakresie oddziaływania centrum w miarę oddalania się od

niego. W przypadku Unii Europejskiej oznaczałoby to model integracji zróżnicowanej, definiowanej jako zaangażowanie w kolejne stopnie integracji, począwszy od członków będących także częścią strefy Schengen i Euro, poprzez kandydatów i państwa stowarzyszone, a na państwach partnerskich kończąc.

Model neośredniowieczny to niezależne kręgi terytorialne wchodzące ze sobą w liczne interakcje. Policentryczny charakter struktury wskazuje na liczne zwierzchności i suwerenności oddziałujące na siebie, z każdą posiadającą oddzielne granice.

W zakresie lokalizacji granic zewnętrznych Unii Europejskiej, model westfalski wydaje się najbardziej precyzyjnie wskazywać na członkostwo jako kluczowe kryterium determinujące jednoznacznie zdefiniowaną przynależność do projektu integracyjnego lub wykluczenie z niego. Modele imperialny i neośredniowieczny natomiast powodują, że granice dużo trudniej umiejscowić, jest ich wiele, determinujących wiele etapów i form integracji. Przepuszczalność w każdym z trzech modeli może być wysoka lub niska, kluczowa jest tu struktura podejmowania decyzji o stopniu restrykcyjności reżimu granicznego. W modelu westfalskim jest to koordynowana przez centrum polityka wdrażana według podobnego standardu na wszystkich fragmentach granicy. W modelu imperialnym możliwość oddziaływania na przepuszczalność słabnie wraz z oddalaniem się od centrum. W neośredniowiecznym powstaje wiele strategii dotyczących przepuszczalności granicy stosowanych na różnych jej fragmentach. Bezpieczeństwo granicy w logice modelu westfalskiego stanowi element wspólnego wysiłku całej struktury, jest zarządzana od wewnątrz i angażuje wszystkie państwa członkowskie. Unia wspólnie chroni granicę zewnętrzną przed zagrożeniami. W modelu imperialnym odpowiedzialność ta jest podzielona pomiędzy wiele kręgów aktorów. Porozumienie kręgów wewnętrznych z zewnętrznymi tworzy system bezpieczeństwa. Model neośredniowieczny natomiast opiera się o ochronę granic przez poszczególne państwa członkowskie, które samodzielnie decydują o ochronie własnego terytorium, wchodząc w interakcje z niektórymi innymi państwami.

Pytaniem, które nasuwa się po analizie modeli brzmi, który z nich najlepiej charakteryzuje sposób organizowania granicy w ramach działań zewnętrznych? I jak Rada Europejska w ramach swoich kompetencji w zakresie działań zewnętrznych konstruuje terytorialno-polityczny wymiar Unii Europejskiej? Aby odpowiedzieć na te pytania konieczne wydaje się jednak najpierw spojrzenie na pozycję Rady Europejskiej w porządku instytucjonalnym Unii.

Rada Europejska w procesie przemian instytucjonalnych Unii Europejskiej w kontekście działań zewnętrznych

Spojrzenie na pozycję Rady Europejskiej w procesie przemian instytucjonalnych w Unii Europejskiej wymaga odwołania się do traktatu lizbońskiego. Doprowadził on do istotnych zmian, ich ocena dzieli jednak badaczy, którzy skłaniają się najczęściej do jednego z dwóch poglądów.

Z jednej strony, w debacie, w latach po uzgodnieniu traktatu, obecne było przekonanie o znaczącym wzmocnieniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, przy jednoczesnym osłabieniu Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (Rewizorski, 2013, s. 40). Szczególnie Rada Europejska wzmocniła swoją pozycję, która oczywiście znajduje się w stanie ciągłego klarowania, nie tylko w zakresie kompetencji formalnych, ale także praktyki działania, bazującej na nieformalnych i wypracowanych w procesach decyzyjnych schematach funkcjonowania. W efekcie przypisuje się jej „wiodącą rolę” w wyzwaniach wewnętrznych i międzynarodowych (Przybylska-Maszner, Rewizorski, 2012, s. 165).

Z drugiej strony natomiast, część badaczy podnosi nieoczywistość takiego stanu rzeczy, zwracając uwagę na „mało przejrzyste, wielowymiarowe, często trudne do jednoznacznego zakwalifikowania uczestnictwo instytucji Unii Europejskiej w funkcjonowaniu jej systemu politycznego” (Rewizorski, 2013, s. 40). Podkreśla się tutaj przykładowo postrzeganie – w szczególności w kontekście kryzysowego i pokryzysowego środowiska w Unii Europejskiej – Komisji Europejskiej jako anonimowej i technokratycznej, Rady Europejskiej natomiast jako spersonalizowanej i konstruktywnie działającej (Rewizorski, 2013, s. 40), dodatkowo jednak zyskującej na znaczeniu w logice wzmacniania pozycji państw członkowskich w Unii Europejskiej (Kabat-Rudnicka, 2016, s. 74).

Dla zrozumienia zależności pomiędzy dynamiką instytucjonalną Unii Europejskiej, a procesami politycznymi niezbędnym jest spojrzenie na wewnętrzny i międzynarodowy wymiar integracji.

Wewnętrzny wymiar integracji, który wydaje się dominować w dyskursie akademickim i politycznym, jest pochodną dyskusji o ponadnarodowym lub międzyrządowym modelu integracji, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla porządku instytucjonalnego Unii. Jednakże z uwagi na koncentrację poniższej analizy na działaniach zewnętrznych, nie będzie on szerzej omawiany.

Międzynarodowy wymiar integracji europejskiej także szeroko opisywany jest w literaturze. Jednym ze sposobów jego rozumienia jest po-

strzeżenie go jako „całokształtu realnych stosunków łączących podstawowych aktorów procesów integracyjnych [...] ze światem zewnętrznym, jak i wiążących się z tym pochodnych kwestii badawczych, obejmujących rozmaite aspekty: polityczne, prawne, ekonomiczne, militarne, kulturowe itp.” (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 9–10). W sposób oczywisty rośnie znaczenie relacji Unii Europejskiej z otoczeniem dla dynamiki procesów integracyjnych. Relacji związanych z procesami ekonomicznymi, ale także – a nierzadko przede wszystkim – z kwestiami politycznymi, w szczególności z bezpieczeństwem.

Jedną z cech charakterystycznych współczesnych stosunków międzynarodowych jest ich znaczna zmienność i niestabilność, dotycząca wszystkich ich aktorów (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 9). Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej opiera się na szeregu założeń, instytucji i procedur. Dodatkowo, pod względem „przedmiotowo-funkcjonalnym podobna [jest] do narzędzi klasycznej polityki zagranicznej państwa, ale charakteryzuje się własną specyfiką, właściwą dla bytu tak oryginalnego, jak Unia” (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 18). Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach, można jednak określić ją „jako wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje wspólnotowe, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym o charakterze przede wszystkim gospodarczym oraz polityczno-militarnym” (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 19). Podejście takie zakłada zarówno wieloaspektowość funkcjonalną, jak i dwoistość podmiotową.

Wieloaspektowość funkcjonalna dotyczy różnorodnych narzędzi i procedur stosowanych do kreowania polityk zewnętrznych, zgodnie z wymienionym powyżej katalogiem. Dwoistość podmiotowa natomiast dotyczy roli poziomu unijnego, ale także poziomu państw członkowskich. Obydwa współtworzą politykę zewnętrzną. Ciekawym elementem łączącym obydwie poziomy jest tu niewątpliwie Rada Europejska. Z jednej strony, poprzez swój międzyrządowy charakter, reprezentująca państwa i ich interesy. Badania w szczególności podkreślają tu rolę państw dużych i nieformalnych negocjacji (Tallberg, 2008, s. 703). Z drugiej natomiast jest instytucją Unii Europejskiej, umocowaną w jej strukturze i procedurach, która w świetle wielu badań coraz mocniej odgrywa rolę „rządu Unii Europejskiej” (Carammia, Princen, Timmermans, 2016, s. 809, 822). Dodatkowo warto podkreślić niedorozwój politycznego komponentu po-

lityki zewnętrznej Unii Europejskiej w porównaniu do jej komponentu ekonomicznego (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 19).

Debordering i (re)bordering w praktyce zakresu kompetencji działań zewnętrznych Rady Europejskiej

Przedstawione powyżej rozważania teoretyczne pozwalają na test empiryczny. Aby zbadać dynamikę kompetencyjną w zakresie działań zewnętrznych Rady Europejskiej zdecydowano się na analizę konkluzji jej posiedzeń w okresie 2011–2017. Rok 2011 to data wybrana z uwagi na początek Arabskiej Wiosny, która w polizbońskiej rzeczywistości stanowiła pierwsze istotne wyzwanie w zakresie działań zewnętrznych. Zapoczątkowana w grudniu 2010 roku w Tunezji seria rewolucji i przewrotów w świecie arabskim zdestabilizowała w kolejnym roku region Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki, generując serię krwawych konfliktów w najbliższym otoczeniu Unii Europejskiej oraz presję migracyjną na nią wywieraną. Spowodowała także konieczność reakcji Unii Europejskiej (Przybylska-Maszner, 2011). W 2013 roku dynamizacji uległa sytuacja w obszarze wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej, gdy w wyniku zacieśniania współpracy z niektórymi państwami Partnerstwa Wschodniego doszło do przewrotu na Ukrainie, a następnie wspomaganej przez Federację Rosyjską próby podziału tego kraju, co skończyło się konfliktem o Krym, a następnie o Donbas. To przebudowało relacje UE–Rosja (Raś, Szkop, 2014) i podkopało przekonanie i wyższości unijnej *soft power* (Barburska, 2016). Rok 2015 natomiast zaowocował kryzysem migracyjnym związanym z wojną domową w Syrii, emigracją milionów cywili poza jej granicę (Adamczyk, 2016) i skutkami tego zjawiska dla Unii Europejskiej, w szczególności dla zarządzania granicami wewnętrznymi i zewnętrznymi (Lesiewicz, 2016).

Przywołany kontekst pozwala na analizę reakcji Rady Europejskiej na wyzwania zewnętrzne. Poniżej dokonano go w sposób chronologiczny.

Lutowe spotkanie Rady Europejskiej w 2011 roku poświęciło niewielką uwagę sytuacji w Egipcie oraz wyraziło „wolę zwiększenia swojego zaangażowania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego Białorusi”, dodatkowo w ramach debatowania polityki energetycznej zwróciło uwagę na fakt, iż „konieczna jest lepsza koordynacja działań UE i państw członkowskich z myślą o zapewnieniu konsekwencji i spójności w stosunkach zewnętrznych UE z kluczowymi krajami będącymi producentami

i odbiorcami oraz krajami tranzytowymi” (REK, 2011a). Marcowe nadzwyczajne spotkanie poświęcone było wydarzeniom w Afryce Północnej i obok wyrażenia wsparcia dla demokratycznych przemian w regionie deklarowało, że „Unia Europejska będzie się konsultować z krajami odnośnego regionu w sprawie wsparcia finansowego i technicznego służącego poprawie kontroli granic i zarządzania nimi oraz w sprawie środków wspomagających powrót migrantów do krajów pochodzenia” (REK, 2011b). Podczas szczytu marcowego zadeklarowano, że „w odniesieniu do południowego sąsiedztwa Unii – ponownie [Rada Europejska wyraża] zdecydowaną wolę wypracowania nowego partnerstwa z tym regionem” (REK, 2011c). Czerwcowy szczyt natomiast poświęcił znaczną ilość czasu na omówienie zasad ochrony granic zewnętrznych, zagwarantowanie swobody przepływu osób na granicach wewnętrznych oraz konieczność zapobiegania migracjom poprzez budowanie partnerstwa z państwami sąsiedzkimi i dalszą współpracę w zakresie polityki azylowej. Konkluzje odnotowywały w efekcie, iż „po dogłębnej debacie Rada Europejska określiła wskazówki co do rozwoju unijnej polityki migracyjnej, w odniesieniu do zarządzania strefą Schengen, kontroli granic zewnętrznych, rozwijania partnerstw z państwami z południowego sąsiedztwa oraz ukończenia – do 2012 roku – budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego” (REK, 2011d). Październikowe spotkanie odnotowywało wydłużanie w Afryce Północnej oraz szczyt Partnerstwa Wschodniego (REK, 2011e).

W 2012 roku marcowa Rada Europejska podtrzymała „zobowiązanie do rozwijania partnerstw z krajami południowego sąsiedztwa”, ale także „z zadowoleniem [przyjęła] postępy poczynione przez Partnerstwo Wschodnie w kontynuacji procesu politycznego stowarzyszenia i integracji gospodarczej z UE”, krytykując jednocześnie Białoruś (REK, 2012a). W październiku wyraziła zbulwersowanie sytuacją w Syrii oraz „wezwała do pełnego wdrożenia uzgodnień wewnętrznych z września 2010 roku, by poprawić stosunki zewnętrzne UE” (REK, 2012b). W grudniu wiele miejsca poświęcono Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, podkreślając, że „UE odgrywa ważną rolę zarówno w regionach z nią sąsiadujących, jak i na całym świecie” (REK, 2012b).

W 2013 roku lutowa Rada Europejska podkreśliła w odniesieniu do Arabskiej Wiosny, że „Europa i jej partnerzy z południowego regionu Morza Śródziemnego funkcjonują we wspólnym środowisku; mają też wspólne interesy i problemy”, proponując szeroki wachlarz zaangażowania Unii Europejskiej w państwach Afryki Północnej (REK, 2013a). Paź-

dziennikowe spotkanie zaowocowało odniesieniami do przygotowywanego wileńskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, deklaracją „jak ważne jest Partnerstwo Wschodnie dla budowania wspólnej przestrzeni demokracji, dobrobytu i stabilności na kontynencie europejskim” oraz nadziejami na stowarzyszenie z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją. Dodatkowo zwrócono też uwagę na tragedię śmierci tysięcy migrantów na Morzu Śródziemnym, apelując o solidarność i sprawiedliwy podział odpowiedzialności (REK, 2013b). Podobne tematy dyskutowano w grudniu, dodatkowo zajmując się Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (REK, 2013c).

Rok 2014 rozpoczął się marcowym szczytem Rady Europejskiej, gdzie zajmowano się głównie sytuacją na Ukrainie oraz podjęto „decyzję o przyspieszeniu podpisania układów o stowarzyszeniu z Gruzją i Mołdawią”. Zadeklarowano, że „Unia Europejska i jej państwa członkowskie są zdecydowane podpisać pozostałe części układu o stowarzyszeniu [...], które wraz z postanowieniami politycznymi stanowią jeden instrument”. Potępiono „nielegalne przyłączenie Krymu i Sewastopola do Federacji Rosyjskiej” i zapowiedziano dalszą współpracę z Gruzją i Mołdawią (REK, 2014a). W czerwcu zapowiedziano „kompleksowe podejście [...] umożliwiające zdecydowane postępowanie wobec nielegalnej migracji i efektywne zarządzanie zewnętrznymi granicami UE”, gdzie „[...] skuteczne wprowadzenie w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego jest absolutnym priorytetem”. Jednocześnie „polityki migracyjne muszą stać się o wiele mocniejszą integralną częścią polityki zewnętrznej i polityki rozwojowej Unii”. Podkreślono także, iż „w kontekście długoterminowego rozwoju agencji Frontex należy zbadać możliwość utworzenia europejskiego systemu straży granicznych w celu zwiększenia zdolności w zakresie kontroli i nadzoru na naszych granicach zewnętrznych”. Odnośnie wydarzeń na wschodzie natomiast, „Rada Europejska z zadowoleniem odnotowała podpisanie układów o stowarzyszeniu obejmujących pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Gruzją oraz Republiką Mołdawii, a także podpisanie pozostałej części układu o stowarzyszeniu oraz o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą” (REK, 2014b). Kryzysowi na Ukrainie poświęcone były też znaczne fragmenty specjalnego posiedzenia w lipcu (REK, 2014c) i październiku (REK, 2014e), a w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w sierpniu (REK, 2014d).

Prace szczytów Rady Europejskiej w roku 2015 zdominowane zostały przez kryzys migracyjny. W marcu zadeklarowano, że „obecnie pro-

wadzony przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa powinien zapewnić dalsze głębokie zaangażowanie UE we współpracę zarówno z partnerami ze wschodu, jak i z południa” oraz oczekiwanie „jak najszybszego ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie układów o stowarzyszeniu [...] z Gruzją, Republiką Mołdawii i Ukrainą”. Podkreślono także tragiczne losy migrantów na Morzu Śródziemnym (REK, 2015a). Czerwcowe posiedzenie ponownie dotyczyło problemów migracyjnych, oceniono, iż „zastosowano konkretne środki, aby zapobiegać dalszym śmiertelnym wypadkom na morzu, znaleźć nowe sposoby konfrontacji z przemytnikami i zintensyfikować współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu, w poszanowaniu prawa do ubiegania się o azyl”. Jednocześnie jednak zwrócono uwagę na to, iż „konieczne są nasilone działania, obejmujące wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami Unii, aby lepiej ograniczać rosnące nielegalne przepływy migracyjne”, podobnie jak konieczna jest solidarność państw członkowskich i współpraca z krajami sąsiedzkimi (REK, 2015b). Posiedzenie październikowe niemal w całości poświęcono problemowi migracji. Punkt ciężkości zaczął silniej przesunąć się tutaj jednak w kierunku wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych. Zaplanowano, iż należy „pracować nad stopniowym ustanowieniem zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi [i] w pełni korzystać z aktualnego mandatu Frontexu, w tym w kwestii rozmieszczania zespołów szybkiej interwencji na granicy”, oraz „wzmocnić mandat Frontexu – w kontekście dyskusji nad tworzeniem systemu europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej” (REK, 2015c). Grudniowe posiedzenie oceniło, iż „realizacja strategii jest niewystarczająca i musi zostać przyspieszona”. Powiązano też elementy otwartości granic wewnętrznych ze szczelnością zewnętrznych: „aby chronić integralność Schengen, konieczne jest odzyskanie kontroli nad granicami zewnętrznymi” (REK, 2015d).

W 2016 roku marcowy szczyt dalej zajmował się problemem migracji, deklarując, iż „kwestią o priorytetowym znaczeniu pozostanie odzyskanie kontroli nad naszymi granicami zewnętrznymi” (REK, 2016a), czerwcowy natomiast podkreślał dodatkowo wieloaspektowość koniecznych działań (REK, 2016b). W październiku zwracano uwagę na mechanizmy relokacji, wspierania państw partnerskich, lecz przede wszystkim doceniono wejście w życie rozporządzenia [...] w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wezwano „do szybkiego przyjęcia zmienionego kodeksu granicznego Schengen wprowadzającego w życie systematyczne kontrole wszystkich podróżnych przekraczających granice zewnętrzne UE”

(REK, 2016c). W grudniu podjęto podobne ustalenia, odniesiono się także do relacji z Ukrainą i sytuacji w Syrii (REK, 2016d).

W roku 2017 czerwcową Radą Europejską zajmowała się bezpieczeństwem europejskim (REK, 2017a), październikowa oceniła, że „podejście stosowane przez państwa członkowskie i instytucje UE w celu zapewnienia pełnej kontroli nad granicami zewnętrznymi przynosi efekty i musi zostać skonsolidowane. Ogólnie przepływy migracyjne ulegają wyraźnemu ograniczeniu, a liczba ofiar śmiertelnych na morzu zmniejszyła się”. Zaapelowano, aby „jak najszybciej powrócić do pełnego stosowania przepisów Schengen, przy jednoczesnym pełnym uwzględnieniu proporcjonalnych interesów państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa” (REK, 2017b).

Zaprezentowany przegląd obecności kluczowych wyzwań zewnętrznych dla Unii Europejskiej oraz sposobów reakcji na nie pozwala na sformułowanie szeregu wniosków w zakresie zaangażowania Rady Europejskiej w kreowanie działań zewnętrznych Unii oraz źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej Rady Europejskiej na podstawie sposobu konstruowania granic projektu europejskiego.

Wnioski

Przedstawiona analiza pozwala na sformułowanie szeregu wniosków.

Rada Europejska w systematyczny i konsekwentny sposób orientuje swoje zainteresowanie wokół kluczowych wyzwań stojących przed Unią Europejską. W jej pracach odnaleźć można najważniejsze problemy dotyczące Unii jako całości, podobnie jak i poszczególnych jej członków. Działania zewnętrzne Unii Europejskiej stanowią znakomitą ilustrację tych tendencji.

W procesie reform instytucjonalnych i sporu pomiędzy ponadnarodową i międzyrządową wizją integracyjną, Rada Europejska i sposób konstruowania przez nią granic Unii Europejskiej pokazuje szereg prawidłowości. Z jednej strony, zauważyć można model imperialny, akcentujący silnie związki projektu integracyjnego z szeregiem państw sąsiedzkich, co ilustruje wyraźnie logikę koncentrycznych kręgów dla rozwiązywania szeregu problemów. Z drugiej, jednak sytuacje kryzysowe, tak na południu, jak i wschodzie, przesuwają wizję Rady Europejskiej ku modelowi westfalskiemu. Coraz wyraźniej widać tu rysującą się tendencję do bycia po jednej lub drugiej stronie granicy zewnętrznej Unii.

Sama granica staje się więc nie tylko coraz precyzyjniej zlokalizowana, ale też coraz mniej przepuszczalna. Otoczenie unijne postrzegane jest jako coraz bardziej niebezpieczne (tak na południu z uwagi na migracje ze świata arabskiego, jak i na wschodzie z uwagi na agresywne poczynania Rosji) i wymagające zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, przechodząc od *soft power*, do pewnych form *hard power*.

W końcu warunkiem utrzymania dotychczasowego poziomu integracji wewnątrz Unii (czego przykładem jest brak kontroli na granicach wewnętrznych) jest wspólne wzmocnienie poziomu ochrony granic zewnętrznych oraz dalsza integracja określonych obszarów, przede wszystkim systemu azylowego. To ponownie wpisuje się w logikę modelu westfalskiego i odchodzenie od elementów modelu neośrednio-wiecznego.

Zaprezentowana analiza nie wyczerpuje tematu, co więcej, wydaje się, iż stanowi dogodny punkt wyjścia dla dalszych rozważań. Przedstawione powyżej wnioski tworzą bowiem kolejne pytania badawcze, związane między innymi z dynamiką wewnętrzną procesów decyzyjnych w Radzie Europejskiej, siłą wpływu poszczególnych państw członkowskich na wybór zagadnień stanowiących przedmiotów jej zainteresowania oraz na kształt konkluzji. Działania zewnętrzne, w szczególności konstruowanie granic, stanowią natomiast ciekawy obszar empiryczny, o znacznym potencjale rozwojowym.

Bibliografia

- Adamczyk A. (2016), *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- Barburska O. (2016), *Argument siły czy siła argumentów? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych jako <soft power>*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- Browning C., Joenniemi P. (2008), *Geostrategies of the European Neighbourhood Policy*, „European Journal of International Relations”, vol. 14, nr 3.
- Carammia M., Princen S., Timmermans A. (2016), *From Summitry to EU Government: An Agenda Formation Perspective on the European Council*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 54, nr 4.
- Coman R. (2017), *Values and Power Conflicts in Framing Borders and Borderlands: The 2013 Reform of EU Schengen Governance*, „Journal of Borderlands Studies”, opublikowano online: 24.11.2017.
- Haas E. (1964), *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford University Press, Stanford.

- Jańczak J. (red.) (2011), *De-bordering, Re-bordering and Symbols on the European Boundaries*, Logos Verlag, Berlin.
- Kabat-Rudnicka D. (2016), *Zmiana systemu rządzenia w Unii Europejskiej w świetle działań antykrzysowych*, „Studia Europejskie”, vol. 1.
- Lesiewicz E. (2016), *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- Lindberg L. N. (1966), *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, „International Organization”, vol. 20, nr 2.
- Milczarek D., Zajączkowski K. (2015a), *Potęga i niemoc. Unia Europejska jako aktor w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, „Studia Europejskie”, vol. 1.
- Moravcsik A. (1993), *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4.
- Przybylska-Maszner B. (2011), *The Arab Spring as a Test of post-Lisbon Capabilities and Strategies of the European Union in North Africa*, w: *The Arab Spring*, red. B. Przybylska-Maszner, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
- Przybylska-Maszner B., Rewizorski M. (2012), *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa.
- Raś M., Szkop E. (2014), *Stosunki Rosja – Unia Europejska po kryzysie krymskim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, vol. 12, nr 5.
- REK 2011a, Rada Europejska 4.02.2011 – Konkluzje, Bruksela, 8 marca 2011 r. (OR. en), EUCO 2/1/11, REV 1, CO EUR 2, CONCL 1.
- REK 2011b, Rada Europejska 11.03.2011 – Oświadczenie, Bruksela, 20 kwietnia 2011 r. (OR. en), EUCO 7/1/11, REV 1, CO EUR 5, CONCL 2.
- REK 2011c, Rada Europejska 24–25.03.2011 – Konkluzje, Bruksela, 20 kwietnia 2011 r. (OR. en), EUCO 10/1/11, REV 1, CO EUR 6, CONCL 3.
- REK 2011d, Rada Europejska 23–24.06.2012 – Konkluzje, Bruksela, 29 września 2011 r. (OR. en), EUCO 23/1/11, REV 1, CO EUR 14, CONCL 4.
- REK 2011e, Rada Europejska 23.10.2011 – Konkluzje, Bruksela, 30 listopada 2011 r. (OR. en), EUCO 52/1/11, REV 1, CO EUR 17, CONCL 5.
- REK 2012a, Rada Europejska 1–2.03.2012 – Konkluzje, Bruksela, 8 maja 2012 r. (OR. en), EUCO 4/3/12, REV 3, CO EUR 2, CONCL 1.
- REK 2012b, Rada Europejska 18–19.10.2012 – Konkluzje, Bruksela, 19 października 2012 r. (OR. en), EUCO 156/12, CO EUR 15, CONCL 3.
- REK 2012c, Rada Europejska 13–14.12.2012 – Konkluzje, Bruksela, 14 grudnia 2012 r. (OR. en), EUCO 205/12, CO EUR 19, CONCL 5.
- REK 2013a, Rada Europejska 7–8.02.2013 – Konkluzje, Bruksela, 8 lutego 2013 r. (OR. en), EUCO 3/13, CO EUR 1, CONCL 1.
- REK 2013b, Rada Europejska 24–25.10.2013 – Konkluzje, Bruksela, 25 października 2013 r. (OR. en), EUCO 169/13, CO EUR 13, CONCL 7.

- REK 2013c, Rada Europejska 19–20.12.2013 – Konkluzje, Bruksela, 20 grudnia 2013 r. (OR. en), EUCO 217/13, CO EUR 15, CONCL 8.
- REK 2014a, Rada Europejska 20–21.03.2014 – Konkluzje, Bruksela, 21 marca 2014 r. (OR. en), EUCO 7/1/14, REV 1, CO EUR 2, CONCL 1.
- REK 2014b, Rada Europejska 26–27.06.2014 – Konkluzje, Bruksela, 27 czerwca 2014 r. (OR. en), EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2.
- REK 2014c, Rada Europejska 16.07.2014 – Konkluzje, Bruksela, 16 lipca 2014 r. (OR. en), EUCO 147/14, CO EUR 9, CONCL 3.
- REK 2014d, Rada Europejska 23–24.10.2014 – Konkluzje, Bruksela, 24 października 2014 r. (OR. en), EUCO 169/14, CO EUR 13, CONCL 5.
- REK 2014d, Rada Europejska 30.08.2014 – Konkluzje, Bruksela, 30 sierpnia 2014 r. (OR. en), EUCO 163/14, CO EUR 11, CONCL 4.
- REK 2014e, Rada Europejska 18.12.2014 – Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2014 r. (OR. en), EUCO 237/14, CO EUR 16, CONCL 6.
- REK 2015a, Rada Europejska 19–20.03.2015 – Konkluzje, Bruksela, 20 marca 2015 r. (OR. en), EUCO 11/15, CO EUR 1, CONCL 1.
- REK 2015b, Rada Europejska 25–26.06.2015 – Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r. (OR. en), EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCL 3.
- REK 2015c, Rada Europejska 15.11.2015 – Konkluzje, Bruksela, 16 października 2015 r. (OR. en), EUCO 26/15, CO EUR 10, CONCL 4.
- REK 2015d, Rada Europejska 17–18.12.2015 – Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2015 r. (OR. en), EUCO 28/15, CO EUR 13, CONCL 5.
- REK 2016a, Rada Europejska 17–18.03.2016 – Konkluzje, Bruksela, 18 marca 2016 r. (OR. en), EUCO 12/1/16, REV 1, CO EUR 3, CONCL 2.
- REK 2016b, Rada Europejska 28.06.2016 – Konkluzje, Bruksela, 28 czerwca 2016 r. (OR. en), EUCO 26/16, CO EUR 5, CONCL 3.
- REK 2016c, Rada Europejska 20–21.10.2016 – Konkluzje, Bruksela, 21 października 2016 r. (OR. en), EUCO 31/16, CO EUR 8, CONCL 4.
- REK 2016d, Rada Europejska 15.12.2016 – Konkluzje, Bruksela, 15 grudnia 2016 r. (OR. en), EUCO 34/16, CO EUR 10, CONCL 5.
- REK 2017a, Rada Europejska 22–23.6.2017 – Konkluzje, Bruksela, 23 czerwca 2017 r. (OR. en), EUCO 8/17, CO EUR 8, CONCL 3.
- REK 2017b, Rada Europejska 19.11.2017 – Konkluzje, Bruksela, 19 października 2017 r. (OR. en), EUCO 14/17, CO EUR 17, CONCL 5.
- Rewizorski M. (2013), *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, vol. 1.
- Tallberg J. (2008), *Bargaining Power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 46, nr 3.
- Walters W. (2004), *The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective*, „Geopolitics”, vol. 9, nr 3.

European Council and borders of the integration project. European Union's external actions creation in the context of political challenges**Summary**

The European Union's development has been causing modifications in its institutional model. It refers – in the context of external activities – to the formal competences distribution on the one hand, and practice of the European institutions' functioning on the other. Especially with regard to informal mechanisms. The aim of this contribution is the analysis of the European Council involvement in the European Union's external actions creation. The research questions regard sources and manifestations of the European Council institutional dynamics, in the field of external actions. The answer is based on analysis of its behavior with regard to the construction of borders of the European project in cooperation with the external partners. Methodologically it employs the analysis of the European Council Conclusions in the years 2011–2017.

Key words: European Council, external activities of the European Union, borders

